Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12689**

18. Wahlperiode 02.06.2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Empfehlung Nr. 204 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 12. Juni 2015 betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft

Stellungnahme der Bundesregierung

A. Allgemeines

Die Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) betreffend den Übergang von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz am 12. Juni 2015 angenommen.

Die Empfehlung 204 bietet den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe, um den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft für Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten zu erleichtern und dabei die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu achten und zu schützen sowie Einkommenssicherheit, Existenzgrundlagen und Unternehmertum sicherzustellen.

Deutschland unterstützt die Grundsätze und Ziele der Empfehlung und ist der Auffassung, dass die Förderung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft dazu beitragen wird, bessere Arbeitsbedingungen und mehr Sicherheit für viele Menschen weltweit zu schaffen.

B. Besonderes

I. Geltungsbereich

Die **Absätze 1 bis 6** legen den Geltungsbereich der Empfehlung fest. Der Begriff „informelle Wirtschaft“ bezieht sich auf alle Wirtschaftstätigkeiten von Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten, die - in Gesetz oder Praxis - von förmlichen Regelungen nicht oder unzureichend erfasst werden. Er umfasst jedoch keine unerlaubten Tätigkeiten. Die Empfehlung gilt für alle Erwerbstätigen und „Wirtschaftseinheiten“ in der informellen Wirtschaft, insbesondere für Personen, die in der informellen Wirtschaft Wirtschaftseinheiten besitzen und betreiben (selbständige Erwerbstätige, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Mitglieder von Genossenschaften und von Einheiten der sozialen und solidarischen Wirtschaft). Ferner gilt die Empfehlung für unbezahlt mithelfende Familienarbeitskräfte, ungeachtet dessen, ob sie in Wirtschaftseinheiten in der formellen oder informellen Wirtschaft tätig sind sowie Beschäftigte, die informelle Tätigkeiten in oder für informelle Betriebe oder für Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft ausüben. Das gilt insbesondere in der Unterauftragsvergabe und in Lieferketten oder als bezahlte, von Haushalten beschäftigte Haushaltsangestellte sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in nicht anerkannten oder nicht geregelten Arbeitsverhältnissen.

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 31. Mai 2017.

II. Leitgrundsätze

Absatz 7 enthält Leitgrundsätze, die die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von kohärenten und integrierten Strategien zur Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft berücksichtigen sollten. Die **Buchstaben a bis d** weisen auf die Vielfalt der Merkmale und Umstände der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft hin und fordern maßgeschneiderte Ansätze, die es erforderlich machen, ein breites Spektrum von Politikbereichen zu koordinieren.

Deutschland verfügt über zahlreiche Maßnahmen, die die informelle Wirtschaft eindämmen bzw. ihr vorbeugen.

Zur Anmeldung von Beschäftigungen in Privathaushalten bestehen steuer- und sozialversicherungsrechtliche Privilegierungen. Privathaushalte können nach § 35a Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes (EStG) auf Antrag 20 Prozent ihrer Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse jährlich bis zu einem Höchstbetrag von 510 Euro von der tariflichen Einkommensteuer abziehen. Zudem bestehen für geringfügig entlohnte Beschäftigungen in Privathaushalten (§ 8a Viertes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IV) für die Arbeitgeber ermäßigte Pauschalabgabesätze zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung (vgl. § 249b Satz 2 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch, § 168 Absatz 1 Nummer 1c Sechstes Buch Sozialgesetzbuch) und ein vereinfachtes Meldeverfahren (sog. Haushaltsscheckverfahren – § 28a Absatz 7 SGB IV). Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung leistet Deutschland einen weiteren Beitrag zur Eindämmung und Vorbeugung der informellen Wirtschaft. Darüber hinaus erfolgt eine regelmäßige Prüfung der Arbeitgeber auf Einhaltung der Melde- und Beitragspflichten (§ 28p SGB IV).

Nach **Absatz 7 Buchstabe e, f und h** sollten die Mitgliedstaaten die Menschenrechte aller in der informellen Wirtschaft fördern und schützen sowie menschenwürdige Arbeit für alle verwirklichen, indem die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in Gesetz und Praxis geachtet werden. Dazu gehört auch, die Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zu fördern.

Zu den von der IAO normierten grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit gehören die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung von Zwangsarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit sowie das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Ihre konkrete Ausgestaltung haben diese Grundprinzipien in den acht Kernarbeitsnormen der IAO, die alle von Deutschland ratifiziert wurden.

Grundlage für den Begriff der Nichtdiskriminierung ist das IAO-Übereinkommen 111. Die dortigen Begriffsbestimmungen zur Diskriminierung und zu den Diskriminierungsgründen bleiben teilweise hinter denen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes AGG, das den Diskriminierungsschutz in Deutschland sicherstellt, zurück, teilweise gehen sie darüber hinaus. So werden anders als im Übereinkommen 111 im AGG die mittelbare Diskriminierung und die (sexuelle) Belästigung ausdrücklich benannt. Gleiches gilt für den Schutz vor Diskriminierung wegen des Alters, der sexuellen Identität und einer Behinderung.

Absatz 7 Buchstabe i benennt besonders vulnerable Gruppen in der informellen Wirtschaft, die besondere Beachtung verdienen, da sie für die schwerwiegendsten Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit anfällig sind. Auch wenn dies in Deutschland nicht immer der Fall ist, gehören hierzu in vielen Fällen Frauen, junge Menschen, Migranten, ältere Menschen, indigene und in Stämmen lebende Völker, mit HIV lebende oder von HIV oder Aids betroffene Personen, Personen mit Behinderungen, Hausangestellte und Subsistenzbauern.

Besonders vulnerablen Gruppen wird in Deutschland bereits individuelle Beachtung geschenkt. Für die Zielgruppe der Migranten unterstützt die Bundesregierung bspw. die Fachstelle „Migrantenökonomie“ (http://www.netzwerk-iq.de/fachstelle-migrantenoekonomie.html) im Rahmen des bundesweiten Förderprogramms "Integration durch Qualifizierung (IQ)". Eine Einrichtung, die Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Verwaltung auf Bundesebene fachlich berät und bei der Qualitätssicherung von fachspezifischen Angeboten und Maßnahmen unterstützt. Dabei bündelt sie v.a. praktische Erfahrungen und wissenschaftliche Expertise.

Migrantinnen und Migranten stellen in Deutschland rund 50 Prozent aller Neugründungen und erreichen einen Anteil von ca. 20 Prozent aller Selbständigen. Daher bietet die Fachstelle auch migrantenspezifische Tools für diese Zielgruppe an, wie z.B. das mehrsprachige Dossier zu Begriffen aus der Gründungsunterstützung, ein Gründungsseminar für Migrantinnen und Migranten sowie weitere migrationsspezifische Instrumente für die Gründung und Konsolidierung von Unternehmen sowie die Unternehmensnachfolge. Weitere Informationen in 10 Sprachen finden sich unter http://www.wir-gruenden-in-deutschland.de.

Absatz 7 Buchstabe j adressiert die Notwendigkeit, das unternehmerische Potenzial beim Übergang in den formellen Bereich zu erhalten, ein Aspekt, der für die deutsche Wirtschaft praktisch irrelevant ist. In Deutschland ist die wirtschaftliche Tätigkeit im informellen Bereich überwiegend auf die bewusste Vermeidung von

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Regelungstatbeständen des formellen Wirtschaftens (z. B. Steuer- und Abgabenvermeidung, Verzicht auf Gewerbeanmeldung) zurückzuführen.

Nach **Absatz 7 Buchstabe k und l** sollen die Mitgliedstaaten sowohl Anreize zur Einhaltung der Vorschriften setzen als auch die bewusste Umgehung der Vorschriften verhindern und bestrafen. Die angesprochene Ausgewogenheit von Anreizen und Kontrollen ist eine Daueraufgabe der deutschen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, um die Zunahme der Schattenwirtschaft zu verhindern bzw. diese durch geeignete Maßnahmen zurückzudrängen (siehe Absatz 7 Buchstabe a bis d).

III. Rechtlicher und politischer Rahmen

Absatz 8 und **Absatz 9** empfehlen den Mitgliedstaaten, die informelle Wirtschaft im innerstaatlichen Kontext sachgemäß zu beurteilen und zu analysieren sowie Rechtsvorschriften oder sonstige Maßnahmen einzuführen und ggf. anzupassen, um alle Gruppen von Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten angemessen zu erfassen und zu schützen.

Die Erfassung von Statistiken zur informellen Wirtschaft in fortgeschrittenen Industriegesellschaften stellt aus mehreren Gründen eine Herausforderung dar (mehr zu den Herausforderungen unter Absatz 36a). Abgesehen von den konzeptionellen Herausforderungen besteht der deutsche informelle Sektor überwiegend aus der bewussten Vermeidung von Regelungstatbeständen des formellen Wirtschaftens.

Absatz 10 empfiehlt den Mitgliedstaaten bei innerstaatlichen Entwicklungsstrategien, bei Aktionsplänen, bei Armutsbekämpfungsstrategien und beim Budget einen Politikrahmen zu integrieren, der den Übergang zur formellen Wirtschaft erleichtert.

Wie Deutschland diese Empfehlung umsetzt wird unter Punkt 11 ausgeführt.

Dieser integrierte Politikrahmen sollte sich auf regulatorische Rahmenbedingungen sowie arbeitsmarktpolitische und wirtschaftsfördernde Maßnahmen erstrecken. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten nach **Absatz 11 Buchstabe a** Strategien für nachhaltige Entwicklung, Armutsbeseitigung und inklusives Wachstum sowie die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft fördern. Diese Anforderung konkretisiert sich in den darauffolgenden Buchstaben c - t.

Die Förderung eines günstigen Umfelds für Unternehmen und Investitionen – **Absatz 11 Buchstabe c** – ist ein Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode. Sie hat weitreichende wirtschafts- und finanzpolitische Reformen mit dem Ziel umgesetzt, die Produktivität zu erhöhen und das Wachstumspotenzial zu steigern. Insbesondere stärkt die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für mehr Investitionstätigkeiten in Deutschland.

Zur Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit – **Absatz 11 Buchstabe d** - hat sich Deutschland bereits unter Absatz 7 Buchstabe e-h bekannt. Um über Deutschlands konkrete Maßnahmen zu informieren, nutzt die Bundesregierung die in der IAO-Verfassung festgeschriebene Berichtspflicht.

Absatz 11 Buchstabe f fordert, die Gleichstellung und die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung und Gewalt am Arbeitsplatz, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt, zu fördern.

Für Deutschland sichert das AGG den Betroffenen einen Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz.

Absatz 11 Buchstabe g fordert, das Unternehmertum, kleinste, kleine und mittlere Unternehmen und andere Formen von Geschäftsmodellen und Wirtschaftseinheiten, wie Genossenschaften und andere Einheiten der sozialen und solidarischen Wirtschaft, zu fördern.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung ist darauf ausgelegt, gute Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln und ein gründer- und unternehmerfreundliches Klima zu schaffen sowie Anreize für eine langfristig erfolgreiche unternehmerische Betätigung im formellen Sektor zu setzen.

Sektorspezifische Maßnahmen – **Absatz 11 Buchstabe m** – sind in Deutschland nicht erforderlich, da informelle wirtschaftliche Aktivitäten nicht auf bestimmte Wirtschaftsbereiche beschränkt sind. Allerdings sind bestimmte Formen des informellen Wirtschaftens (z. B. Schwarzarbeit) in einigen Branchen verbreiteter als in anderen. Ansatzpunkte für Veränderungen liegen jedoch nicht in einer besonderen Behandlung dieser Wirtschaftszweige, sondern in den ursächlichen Regelungstatbeständen wie z. B. Steuern und Abgaben, die für alle Sektoren gleichermaßen von Bedeutung sind.

Absatz 11 Buchstabe o empfiehlt, lokale Entwicklungsstrategien, sowohl auf dem Land als auch in den Städten, einschließlich eines regulierten Zugangs zur Nutzung des öffentlichen Raums und eines regulierten Zugangs zu öffentlichen natürlichen Ressourcen zur Existenzsicherung zu fördern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Eine besondere Bedeutung des ländlichen Raums bzw. von Agglomerationen für die informelle Wirtschaft ist für Deutschland nicht ersichtlich. Unabhängig davon gibt es in Deutschland Förderprogramme zur Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums und der Stadtentwicklung, die inzwischen überwiegend auf der Basis von integrierten Entwicklungsstrategien umgesetzt werden.

Zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums besteht in Deutschland für alle hilfebedürftigen Personen ein umfassendes System von Lebensunterhaltsleistungen. Hierzu gehört z.B. die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II) für erwerbsfähige Personen und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen.

Nach **Absatz 11 Buchstabe r** bezieht sich der integrierte Politikrahmen auch auf Einkommenssicherheit, einschließlich einer angemessen gestalteten Mindestlohnpolitik.

Die Mindestlohnpolitik in Deutschland umfasst nicht nur einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, sondern darüber hinaus auch Branchenmindestlöhne auf Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Damit existieren in Deutschland für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein allgemein gültiges unterstes Lohnniveau sowie in einer ganzen Reihe von Branchen branchenspezifische Mindestlöhne.

Absatz 12 empfiehlt, dass bei der Erstellung und Umsetzung eines integrierten Politikrahmens die Mitglieder eine Koordination verschiedener Regierungsebenen und eine Zusammenarbeit zuständiger Behörden sicherstellen sollen, insbesondere der Steuerbehörden, Arbeitsaufsichtsdienste und der Zollbehörden.

Deutschland verfügt bereits über einen integrierten Politikrahmen. Als Beispiele für die Koordination und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Regierungsebenen und zuständigen Behörden dienen Bund-Länder-Kooperationen (mehr dazu unter den Absätzen 22 und 27).

Absatz 13 enthält eine Empfehlung, wie Eigentumsrechte und Zugang zu Land beim Übergang zur formellen Wirtschaft zu wahren sind.

Aufgrund des Charakters der deutschen informellen Wirtschaft findet dieser Absatz keine Anwendung in Deutschland.

IV. Beschäftigungspolitik

Absatz 14 empfiehlt den Mitgliedstaaten, um in der formellen Wirtschaft hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen, eine innerstaatliche Beschäftigungspolitik im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, zu formulieren. Danach müssen Mitgliedstaaten volle, menschenwürdige, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu einem zentralen Ziel in ihren innerstaatlichen Strategien machen.

Deutschland setzt die Anforderungen des Übereinkommens 122 seit der Ratifizierung 1971 erfolgreich um und erstattet regelmäßig über die Entwicklungen Bericht.

Absatz 15 spezifiziert für die Bereiche der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik einzelne mögliche Elemente eines umfassenden beschäftigungspolitischen Rahmens, der auf der Grundlage dreigliedriger Konsultationen erarbeitet werden soll.

Absatz 15 Buchstabe a bis c nennt als Elemente u. a. eine beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politik sowie eine Unternehmenspolitik, die nachhaltige Unternehmen fördert.

Die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung ist ständig auf die Sicherung eines hohen Beschäftigungsstands und ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum ausgerichtet. Der Strukturwandel wird in Deutschland und in Europa durch geeignete Maßnahmen unterstützt. Das Vertrauen der Wirtschaftssubjekte untereinander und in die staatlichen Institutionen ist eine zentrale Voraussetzung für die Sicherung sowie die Steigerung von Wohlstand. Vertrauen zu bewahren und zu stärken, ist daher ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik. Die mikro- und makroökonomischen Rahmenbedingungen, die an dieser Stelle der Empfehlungen adressiert werden, sind in Deutschland so ausgestaltet, dass sie weder informelle Tätigkeiten begünstigen noch den Übergang in den formellen Bereich verhindern.

Absatz 15 Buchstabe d, e und h nennt als Elemente u. a. eine Arbeitsmarktpolitik, um Haushalten mit niedrigem Einkommen dabei zu helfen, einen Weg aus der Armut zu finden sowie eine angemessen gestaltete Lohnpolitik einschließlich Mindestlöhnen. Ferner werden eine Arbeitsmigrationspolitik, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts Rechnung trägt und menschenwürdige Arbeit fördert, und schließlich Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit zur Arbeit genannt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erwerbstätige, deren Einkommen und Vermögen zur Existenzsicherung nicht ausreichen, haben in Deutschland grundsätzlich Anspruch auf ergänzende Grundsicherungsleistungen (sog. Aufstocker). Dabei profitieren diese bei der Anrechnung des erzielten Einkommens von Absetz- und Freibeträgen, so dass ihnen insgesamt ein größerer Geldbetrag zur Verfügung steht als Personen, die nur Grundsicherungsleistungen beziehen. Dies setzt Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Die Gestaltung der Lohnpolitik liegt in Deutschland in erster Linie in den Händen von Arbeitgebern/ Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Diese legen in Tarifverhandlungen die Löhne in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich fest. Zur Festsetzung von Mindestlöhnen siehe die Ausführungen zu Nummer 11 Buchstabe r.

Gute Bildung wird als ein zentrales Medium angesehen, die Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern und damit die individuellen Lebensverhältnisse zu verbessern. Dies zeigen die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten (Ungelernte: 20,3 %; Facharbeiter: 4,6%) als auch Einkommensdifferenzen von circa einer viertel Million Euro eines Facharbeiters gegenüber eines Ungelernten über das gesamte Erwerbsleben betrachtet. Die Bundesregierung fördert das Nachholen eines Berufs- und Schulabschlusses sowie weitere Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen eines umfangreichen Instrumentariums der Arbeitsförderung (siehe Absatz 15 Buchstaben f und g). Hierzu zählen insbesondere die Förderung beruflicher Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III), die arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Qualifikation nicht den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen, eine berufliche Eingliederung ermöglichen.

Als Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit zur Arbeit, die sich insbesondere an Langzeitarbeitslose richten, (vgl. Absatz 15 Buchstabe h) sind mehrere Beispiele zu nennen. Zu diesen Beispielen gehören das ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit, die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II, das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II (Stand November 2016: 87.668 Teilnehmer) sowie die Netzwerke für Aktivierung, Beratung und Chancen (kurz Netzwerke ABC). Durch diese Netzwerke, die von den teilnehmenden Jobcentern individuell ausgestaltet werden können, soll die Betreuung, Beratung und Förderung von Langzeitarbeitslosen mit komplexen Problemlagen in den Jobcentern weiter intensiviert und optimiert werden, indem alle Unterstützungsleistungen gebündelt werden. Schätzungsweise beteiligen sich aktuell etwa 40% der Jobcenter an den Netzwerken ABC.

Zudem existiert mit dem Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM) eine Maßnahme, die speziell Asylbewerber als (möglicherweise) benachteiligte Gruppe an den deutschen Arbeitsmarkt heranführen soll.

Absatz 15 Buchstabe f und g nennt Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die die Möglichkeiten für eine formelle Beschäftigung erweitern, sowie umfassende Aktivierungsmaßnahmen, um jungen Menschen, insbesondere benachteiligten Jugendlichen, den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu erleichtern.

In Deutschland besteht bereits ein entsprechendes Angebot durch die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II und der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III. Die Verbesserung der Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen für junge Menschen hat für die Bundesregierung hohe Priorität. Hierzu setzen die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter mit Berufsberatung, Berufsorientierung und Ausbildungsvermittlung ihr flächendeckendes Dienstleistungsangebot ein und flankieren die berufliche Eingliederung insbesondere von behinderten und benachteiligten jungen Menschen durch ein Bündel von ausbildungsfördernden Leistungen. Beispiele hierfür sind die Einstiegsqualifizierung, die Berufseinstiegsbegleitung oder auch die Assistierte Ausbildung. In den letzten Jahren und Jahrzehnten sind die ausbildungsfördernden Maßnahmen ständig überprüft und immer weiter entwickelt worden.

Ein fehlender Schulabschluss ist eines der zentralen Hemmnisse bei der Aufnahme einer Berufsausbildung und dem erfolgreichen Einstieg in das Berufsleben. Daher wurde mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für junge Menschen und Erwachsene ohne Schulabschluss zum 1. Januar 2009 ein Rechtsanspruch auf Förderung der Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses eingeführt. Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können Förderleistungen für eine notwendige berufliche Weiterbildung erhalten. Dies gilt auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss. Sie werden auch durch Sonderprogramme gezielt angesprochen und unterstützt. Erweiterte Fördermöglichkeiten bestehen bei der beruflichen Weiterbildungsförderung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen.

Des Weiteren haben sich in Deutschland rund 2 Mio. Menschen berufsrelevante Kompetenzen angeeignet, die durch keine Dokumente oder Zertifikate beurkundet sind. Die Bundesregierung hat deshalb mit den Kammer-Dachverbänden DIHK und ZDH die Pilotinitiative ValiKom vereinbart, um für berufskompetente Menschen ohne Abschluss die Anschlussfähigkeit und Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Darüber hinaus

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

entwickelt die BA zusammen mit der Bertelsmann Stiftung und dem Forschungsinstitut Betriebliche Bildung in dem Projekt „Berufliche Kompetenzen erkennen“ Testverfahren in 30 anerkannten Berufen zur Erfassung und Bewertung am Arbeitsmarkt verwertbarer Kompetenzen. In dem brancheneigenen Projekt „AiKo“ von Südwestmetall und IG Metall wurde bereits ein Online-Tool entwickelt, dass für die berufliche Weiterentwicklung und im Rahmen von Kompetenzanerkennung genutzt werden kann. Hervorzuheben ist, dass sich an die Feststellung von Kompetenzen bei Bedarf auch eine passgenaue (Nach-)Qualifizierung anschließt. Je nach Qualifizierungsgrad kommen u. a. Ausbildungen oder Teilqualifikationen in Betracht, bei denen schrittweise die fehlenden beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten nachgeholt werden und am Ende der Erwerb eines Berufsabschlusses stehen kann. Teilqualifikationen werden bereits seit 2007 durch die Arbeitgeberinitiative Teilqualifizierung „Eine TQ besser!“ in den Bildungswerken der Wirtschaft und seit Ende 2016 bei den IHKs bundesweit angeboten.

V. Rechte und sozialer Schutz

Absatz 16 empfiehlt den Mitgliedern Maßnahmen zu ergreifen, um menschenwürdige

Arbeit für die in der informellen Wirtschaft Tätigen zu erreichen sowie die Einhaltung ihrer grundlegenden Rechte zu achten, zu fördern und umzusetzen.

Absatz 16 Buchstabe a bis d nennt dazu ausdrücklich die Vereinigungsfreiheit sowie das Recht der Kollektivverhandlung, die Beseitigung aller Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit sowie die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Nach Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes hat jeder das Recht, Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gründen oder solchen beizutreten. Kollektivverhandlungen können nach deutschem Recht Arbeitgeber selbst oder Arbeitgeberverbände sowie Gewerkschaften führen.

Kinderarbeit ist in Deutschland verboten. Nach § 5 Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG) besteht ein grundsätzliches Beschäftigungsverbot für Personen, die noch nicht 15 Jahre alt sind.

Nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz sind Benachteiligungen von Beschäftigten in Beschäftigung und Beruf (§ 2 Absatz 1 AGG) aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität verboten (§ 7 AGG).

Nach **Absatz 17** sollten die Mitgliedstaaten unverzüglich Arbeitsschutzmaßnahmen ergreifen, um die unsicheren und ungesunden Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft anzugehen. Dazu gehört auch, den Gesundheitsschutz in der informellen Wirtschaft zu fördern.

Das deutsche Arbeitsschutzrecht differenziert nicht nach informeller oder formeller Wirtschaft. Die Arbeitsschutzvorschriften zielen auf den Schutz abhängig Beschäftigter, d.h. der Erwerbstätigen ab, die einen Arbeitgeber haben. Dieser Schutz umfasst alle Tätigkeitsbereiche. Unternehmen der Privatwirtschaft einschließlich der Landwirtschaft und der freien Berufe werden ebenso erfasst wie die Verwaltungen und Betriebe der öffentlichen Hand.

Darüber hinaus erlassen die Unfallversicherungsträger kraft eigener Rechtssetzungsbefugnis Unfallverhütungsvorschriften zur wirksamen Prävention von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren und kontrollieren die Einhaltung dieser Vorschriften. Die Unfallverhütungsvorschriften gelten für alle Mitgliedsunternehmen, auch für Unternehmen ohne Beschäftigte. Es besteht Versicherungspflicht. Im Teilbereich der landwirtschaftlichen Unfallversicherung sind u. a. die landwirtschaftlichen Unternehmer, Personen, die regelmäßig wie ein Unternehmer tätig sind, ihre im Unternehmen mitarbeitenden Ehegatten oder Lebenspartner sowie ständig mitarbeitende Familienangehörige vom Versicherungsschutz erfasst. Für die anderen Bereiche der Unfallversicherung können sich Selbstständige und Unternehmer/-innen freiwillig versichern.

In Deutschland hat jedermann die Möglichkeit, des Zugangs zu einem System der Gesundheitsversorgung. In der Regel geschieht dies durch die Aufnahme einer Beschäftigung, die zu einer Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung führt. Führt eine Beschäftigung nicht zu einer Mitgliedschaft, besteht die Möglichkeit einer Auffangversicherung entweder in der privaten oder der gesetzlichen Krankenversicherung.

Absatz 18 empfiehlt den Mitgliedstaaten im Rahmen des Übergangs zur formellen Wirtschaft schrittweise auf alle Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft in Gesetz und Praxis soziale Sicherheit, Mutterschutz, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und einen Mindestlohn, der den Bedürfnissen der Erwerbstätigen Rechnung trägt und relevante Faktoren berücksichtigt, insbesondere die Lebenshaltungskosten und das allgemeine Lohnniveau in ihrem Land, auszudehnen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Eine Ausweitung auf Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft ist problematisch, da die entsprechenden Schutzgesetze nach deutschem Recht typischerweise an die Eigenschaft als Arbeitnehmer bzw. Beschäftigter anknüpfen und (bereits im formellen Sektor) i.d.R. nicht für Selbständige gelten. Hinsichtlich des Mindestlohns gilt, dass die Lebenshaltungskosten und das allgemeine Lohnniveau über die Vorschläge der Mindestlohnkommission zur Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns sowie bei den branchenspezifischen Mindestlöhnen durch die zu Grunde liegenden Tarifverträge berücksichtigt werden. Beim gesetzlichen Mindestlohn gibt es keine regionale Differenzierung. Generell zielen Mindestlöhne im deutschen Mindestlohnsystem auf die Gewährleistung eines Mindestschutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

In Deutschland ist den Tarifvertragsparteien durch Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes das Recht garantiert, ihre Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu wahren und zu fördern.

Mit der Reform des Mutterschutzrechts werden künftig auch selbständig erwerbstätige Frauen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind, ausdrücklich in den Anwendungsbereich des Mutterschutzgesetzes einbezogen. Ebenso sollen die Regelungen des Mutterschutzgesetzes grundsätzlich auch für Schülerinnen und Studentinnen gelten, soweit die Ausbildungsstelle Ort, Zeit und Ablauf der Ausbildungsveranstaltung verpflichtend vorgibt, oder die ein im Rahmen der schulischen oder hochschulischen Ausbildung verpflichtend vorgegebenes Praktikum ableisten.

In **Absatz 19** wird den Mitgliedstaaten geraten, bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung innerstaatlicher Basisniveaus für Sozialschutz im Rahmen ihres Systems der sozialen Sicherheit und bei der Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft den Bedürfnissen und Umständen der in der informellen Wirtschaft Tätigen und ihrer Familien besondere Beachtung zu schenken.

In Deutschland besteht für alle hilfebedürftigen Personen – unabhängig davon, ob sie erwerbsfähig oder erwerbstätig sind und wenn ja an welcher Stelle sie gegebenenfalls erwerbstätig sind – ein grundsätzlich umfassendes System zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Absatz 19 verwiesen.

Absatz 20 empfiehlt den Mitgliedstaaten im Rahmen des Übergangs zur formellen Wirtschaft schrittweise den Deckungsumfang der Sozialversicherung auf die in der informellen Wirtschaft Tätigen auszuweiten und, falls erforderlich, die Verwaltungsverfahren, die Leistungen und die Beiträge unter Berücksichtigung ihrer Beitragszahlungsfähigkeit anzupassen.

Eine solch generelle Ausweitung der Sozialversicherung in Deutschland wäre aber vor allem im Hinblick auf den Schutzzweck der sozialen Sicherungssysteme, Transparenz, Leistungsumfang und Beitragsgerechtigkeit problematisch.

Absatz 21 empfiehlt den Mitgliedstaaten die Bereitstellung von bezahlbaren, qualitativ guten Kinderbetreuungs- und sonstigen Betreuungsdiensten und den Zugang zu ihnen zu unterstützen.

Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) im Jahr 2005 sowie dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) im Jahr 2008 und dem darin verankerten Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr wurden die gesetzlichen Grundlagen für den beschleunigten Ausbau eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots geschaffen. Die gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder von 100 000 zusätzlichen Plätzen für Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt wird mit der Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ umgesetzt.

Bund und Länder haben im November 2014 einen gemeinsamen Qualitätsentwicklungsprozess vereinbart und im November 2016 einen Zwischenbericht vorgelegt. Er enthält neun Handlungsfelder mit jeweils gemeinsamen Qualitätszielen. Bis zur Jugend- und Familienministerkonferenz im Mai 2017 sollen für ein Qualitätsentwicklungsgesetz auf der Grundlage dieses Berichts Eckpunkte entwickelt werden. Der Zugang zur Kindertagesbetreuung soll bildungsfernen, sozial benachteiligten Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund erleichtert werden, beispielsweise durch sozialverträglich gestaffelte Elternbeiträge bis hin zur Beitragsfreiheit.

VI. Anreize, Einhaltung von Vorschriften und Durchsetzung

In Titel VI empfiehlt die IAO den Mitgliedstaaten einen Katalog an Maßnahmen, um den Übergang von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft zu erleichtern.

In **Absatz 22** empfiehlt sie den Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Steuerhinterziehung und die Umgehung von Sozialabgaben, Arbeitsgesetzen und weiteren Vorschriften anzugehen.

Hinsichtlich der Sozialabgaben regelt § 28p des Vierten Buches Sozialgesetzbuch die entsprechende Kontrolle durch eine regelmäßige Prüfung bei den Arbeitgebern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Prüfdienste der Deutschen Rentenversicherung überprüfen alle Arbeitgeber mindestens alle vier Jahre daraufhin, ob sie ihre Melde- und Beitragspflichten in der Sozialversicherung ordnungsgemäß erfüllt haben. Beiträge werden nachgefordert sowie Säumniszuschläge erhoben. Das Vorenthalten von Beiträgen des Arbeitnehmers zur Sozialversicherung wird nach § 266a Strafgesetzbuch mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Maßnahmen zur Bekämpfung von informeller und illegaler Beschäftigung erfolgen auf Grundlage des Gesetzes zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung (SchwarzArbG). Zum Zwecke einer effektiven Bekämpfung von informeller und illegaler Beschäftigung wurde die Prüf- und Verfolgungszuständigkeit auf Bundesebene bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gebündelt. Nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG prüft die FKS:

- die sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten des Arbeitgebers gegenüber den Einzugsstellen, die sich aus Dienst- und Werkleistungen ergeben,
- den Missbrauch von Leistungen nach dem SGB II, dem SBG III und dem Altersteilzeitgesetz im Zusammenhang mit Dienst- oder Werkleistungen,
- die ordnungsgemäße Ausstellung der Arbeitgeberbescheinigungen bezüglich der Sozialleistungen nach dem SGB III,
- die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen bei der Erwerbstätigkeit von Ausländern,
- Mindestarbeitsbedingungen nach dem AEntG, dem AÜG und dem MiLoG sowie
- die Einhaltung steuerlicher Pflichten im Zusammenhang mit Dienst- und Werkleistungen.

Zudem ist die FKS nach § 14 Absatz 1 SchwarzArbG für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zuständig, die im Zusammenhang mit den Prüfgegenständen nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG stehen.

Absatz 23 empfiehlt, Hürden für den Übergang zur formellen Wirtschaft abzubauen und Maßnahmen zu ergreifen, um Korruptionsbekämpfung und gute Regierungsführung zu fördern.

Deutschland setzt sich sowohl national als auch international (beispielsweise im Rahmen der G20) für die Bekämpfung der Korruption und für gute Regierungsführung ein. Beispielhaft zu nennen ist, dass das Bundeskabinett im Mai 2014 das vom BMJV vorgelegte Vertragsgesetz zur Ratifizierung des UN-Übereinkommens gegen Korruption beschlossen hat. Es zeichnet sich durch einen umfassenden Ansatz aus und enthält nicht nur Regelungen zum Korruptionsstrafrecht, sondern auch zur Korruptionsprävention, zur internationalen Zusammenarbeit sowie zur Rückführung von Vermögenswerten, die durch Korruptionstaten erlangt und dann außer Landes geschafft wurden.

Zudem hat die Bundesregierung am 21. September 2016 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Erweiterung der Berichterstattung von großen kapitalmarktorientierten Unternehmen und Konzernen (sog. CSR-Richtlinie) vorgelegt. Die CSR-Richtlinie legt neue Berichtspflichten insbesondere für große börsennotierte Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftige fest. Das wird künftig zu Anreizen für die Unternehmen führen, sich noch mehr als bisher mit Fragen wie sozialen, ökologischen, Arbeitnehmerbelangen, Menschenrechten aber auch der Korruptionsbekämpfung zu beschäftigen.

Im Übrigen wird auf die Aufführungen zu Absatz 7 Buchstaben a bis d und Absatz 22 verwiesen.

In **Absatz 24** empfiehlt die IAO den Mitgliedstaaten, Anreize zu bieten, um einen effektiven Übergang zur formellen Wirtschaft zu fördern.

Wie unter Absatz 11 Buchstabe c aufgeführt, ist die Förderung eines günstigen Umfelds für Unternehmen und Investitionen ein Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode.

Absatz 25 Buchstabe a empfiehlt den IAO Mitgliedsstaaten Reformen im Bereich der Unternehmensgründung durchzuführen, indem die Registrierungskosten gesenkt werden und die Dauer des Verfahrens verkürzt wird.

Die Bundesregierung ist bestrebt, die Unternehmen weiter von bürokratischem Aufwand zu entlasten. Viel wurde bereits erreicht, zuletzt mit dem zweiten Bürokratieentlastungsgesetz und der Vergaberechtsreform. Beide Maßnahmen verringern den bürokratischen Aufwand spürbar, wovon insbesondere junge Unternehmen und Kleinbetriebe profitieren.

Absatz 25 Buchstabe b empfiehlt, die Kosten für die Einhaltung von Vorschriften durch die Einführung von vereinfachten Steuer- und Abgabenveranlagungs- und Zahlungssystemen zu senken.

Dies wird in Deutschland insbesondere durch die Umstellung auf elektronische Datenübertragung erfolgreich umgesetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Außerdem ist hier zu berücksichtigten, dass die Steuerpflichtigen schon heute die im Geschäftsverkehr gängigen unbaren Zahlungsmöglichkeiten nutzen können (§ 224 AO). Darüber hinaus gelten gerade im Bereich der Umsatzsteuer für Kleinunternehmer bereits jetzt Sonderregelungen (§ 19 Umsatzsteuergesetz – UStG), die zu einem geringeren Verwaltungsaufwand führen.

Absatz 25 Buchstabe c empfiehlt, den Zugang zur öffentlichen Beschaffung im Einklang mit der innerstaatlichen Gesetzgebung, einschließlich der Arbeitsgesetzgebung zu fördern, und zwar durch Maßnahmen wie die Anpassung von Beschaffungsverfahren und -volumen, die Bereitstellung von Ausbildung und Beratung zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen und die Reservierung von Quoten für diese Wirtschaftseinheiten.

Die Bundesregierung hat das Recht zur Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen umfassend modernisiert. Ziel war ein einfaches und anwenderfreundliches Vergaberecht, das mehr Flexibilität bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bietet. Die Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen an Vergabeverfahren wurde erleichtert. Insbesondere ist durch die rechtliche Verpflichtung der Auftraggeber zur Losbildung sichergestellt, dass öffentliche Aufträge nicht mit maximalem Volumen an Generalübernehmer vergeben werden, sondern eine Ausschreibung in Teilbereichen erfolgt und damit auch kleine Wirtschaftseinheiten den Zuschlag erhalten können.

Ähnliche Initiativen gab es auf Länderebene, wie beispielsweise das Niedersächsische Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG) vom 31. Oktober 2013 (Nds. GVBl. S. 259), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2016. § 9 dieses Gesetzes regelt die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Nach Absatz 1 sind mittelständische Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Daher sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Leistungen in den Vergabeunterlagen nach Art und Umfang so in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Fachgebieten (Fachlose) festzulegen, dass kleine und mittlere Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen und beim Zuschlag berücksichtigt werden können.

Die Reservierung von Quoten für kleine Wirtschaftseinheiten würde jedoch gegen das unionsrechtlich verankerte und auch in § 97 Abs. 2 GWB festgeschriebene Gleichbehandlungsgebot verstoßen.

Absatz 25 Buchstabe d und e fordern, den Zugang zu inklusiven Finanzdiensten sowie den Zugang zu unternehmerischer Ausbildung, zu Qualifikationsentwicklung und zu maßgeschneiderten Unternehmensentwicklungsdiensten zu verbessern. In Deutschland steht Gründungsinteressierten sowie Gründern deutschlandweit bereits eine Vielzahl öffentlicher Informations- und Beratungsangebote für alle Phasen des Gründungsprozesses zur Verfügung. Dazu gehören online-Angebote wie www.existenzgruender.de und www.existenzgruenderinnen.de ebenso wie Angebote der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern, der kommunalen oder regionalen Ämter oder Gesellschaften für Wirtschaftsförderung, der Innovations-, Technologie- und Gründerzentren und der Agenturen für Arbeit. Auch Gründerlehrstühle / Gründungsnetzwerke und landesweite, regionale oder lokale Gründerinitiativen unterstützen in diesem Bereich.

Daneben können Gründer sowie kleine und mittlere Unternehmen Zuschüsse für Beratungsdienstleistungen erhalten.

Absatz 25 Buchstabe f fordert, den Zugang zur sozialen Sicherheit zu verbessern.

In Deutschland besteht für alle hilfebedürftigen Personen - unabhängig davon, ob sie erwerbsfähig oder erwerbstätig und wenn ja an welcher Stelle sie gegebenenfalls erwerbstätig sind - ein grundsätzlich umfassendes System zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums.

Nach **Absatz 26** sollten die Mitglieder geeignete Mechanismen einrichten oder bestehende Mechanismen überprüfen mit dem Ziel, die Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, insbesondere die Anerkennung und die Durchsetzung von Arbeitsverhältnissen, sicherzustellen.

Soweit die Arbeitsgerichtsbarkeit betroffen ist, ist festzuhalten, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre individualrechtlichen Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis vor dem Arbeitsgericht geltend machen können. Dabei wird inzident geklärt, ob ein Arbeitsverhältnis vorliegt. Dies richtet sich nicht nach der formellen Bezeichnung des Vertrages, sondern nach der tatsächlichen Durchführung des Vertragsverhältnisses. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können persönlich Klage erheben und den Rechtsstreit führen. Sie können sich aber auch im Rahmen der Regelung in § 11 Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) durch andere Personen, insbesondere Rechtsanwälte oder Mitarbeiter des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, vertreten lassen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nach **Absatz 27** sollten die Mitglieder über ein angemessenes und geeignetes Aufsichtssystem verfügen und den Erfassungsbereich der Arbeitsaufsicht auf alle Arbeitsplätze der informellen Wirtschaft ausweiten.

Die Überwachung der Einhaltung arbeitsschutzrechtlicher Vorschriften liegt im Verantwortungsbereich der Bundesländer und wird durch die nach Landesrecht bestimmten Arbeitsschutzbehörden wahrgenommen. Hierbei bestehen nach geltendem Recht ausreichende Überwachungsmöglichkeiten. Nach § 23 Absatz 3 ArbSchG besteht insbesondere eine Verpflichtung der Arbeitsschutzbehörden bei konkreten Anhaltspunkten für Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, die jeweils zuständigen Zollbehörden hierüber zu unterrichten.

Zur Erweiterung des Erfassungsbereiches der Arbeitsaufsichten auf die informelle Wirtschaft dient die Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen und der zuständigen Ressorts der Länder über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) mit den Gewerbebehörden und den Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden der Länder (Zusammenarbeitsvereinbarung Handwerks- und Gewerberecht). Dem gleichen Zweck dient die Zusammenarbeitsvereinbarung Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung mit den Jobcentern und die Zusammenarbeitsvereinbarung Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung mit den für Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden.

Absatz 28 empfiehlt den Mitgliedstaaten, effektiv über einschlägige Rechtsvorschriften zu informieren.

Die für Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger haben die Bevölkerung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über ihre Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch aufzuklären, zu beraten und über alle sozialen Angelegenheiten, die für die Auskunftsuchenden von Bedeutung sein können, Auskünfte zu erteilen, (vgl. §§ 13 ff des Ersten Buches Sozialgesetzbuch – SGB I).

Absatz 29 empfiehlt, den Mitgliedern die Einrichtung von effizienten und zugänglichen Beschwerdeverfahren.

Entscheidungen der Jobcenter zur Grundsicherung für Arbeitsuchende können mit dem Rechtsbehelf des Widerspruchs angegriffen werden. Anschließend erfolgt verwaltungsintern eine erneute und umfassende Prüfung von Sachverhalt und Rechtslage. Gegen eine daraufhin ergehende Widerspruchsentscheidung ist der Rechtsweg zu den Gerichten eröffnet. Dies entspricht verfassungsrechtlichen Vorgaben (vgl. Artikel 19 Absatz 4 GG). Zudem kann unter bestimmten Voraussetzungen ein nicht begünstigender Verwaltungsakt des Jobcenters, selbst wenn er formal nicht mehr anfechtbar ist, zurückgenommen und die Leistung für einen vergangenen Zeitraum erbracht werden, wenn sich der Verwaltungsakt nachträglich als unrichtig erweist.

Absatz 30 empfiehlt den Mitgliedstaaten angemessene verwaltungsrechtliche, zivilrechtliche oder strafrechtliche Schritte einzuleiten, sollten gesetzliche Vorgaben nicht eingehalten werden, die dem Übergang in die formelle Wirtschaft dienen.

Das deutsche Sozialversicherungsrecht beinhaltet entsprechende Regelungen (Nacherhebung von Beiträgen, Säumniszuschläge, Bußgelder).

VII. Vereinigungsfreiheit, sozialer Dialog und die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

Nach **Absatz 31** sollten die Mitglieder sicherstellen, dass die in der informellen Wirtschaft Tätigen Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen genießen.

Es wird auf die Ausführungen zu Absatz 16 Buchstabe a verwiesen.

Absatz 32 empfiehlt den Mitgliedern ergänzend, ein förderliches Umfeld zu schaffen, damit Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihr Vereinigungsrecht und ihr Recht zu Kollektivverhandlungen ausüben können.

Es wird auf die Ausführungen zu Absatz 16 Buchstabe a verwiesen.

Absätze 33 bis 35 beziehen sich auf die Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bei der Umsetzung und Bewertung von politischen Maßnahmen und Programmen.

Dies wird im Rahmen von tripartiten Dialogen in Deutschland bereits umgesetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

VIII. Datenerhebung und Überwachung

Nach **Absatz 36** sollten die Mitgliedstaaten in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden regelmäßig folgende Maßnahmen durchführen:

Nach den **Buchstaben a und b** soweit möglich und angebracht, nach Geschlecht, Alter, Arbeitsstätte und sonstigen spezifischen sozioökonomischen Merkmalen aufgeschlüsselte Statistiken über den Umfang und die Zusammensetzung der informellen Wirtschaft, einschließlich der Zahl der informellen Wirtschaftseinheiten, der Zahl der Erwerbstätigen und ihrer Sektoren erheben, auswerten und verbreiten und die Fortschritte auf dem Weg zur Formalisierung überwachen und bewerten.

Hierzu ist anzumerken, dass die Erfassung von Statistiken zur informellen Wirtschaft in fortgeschrittenen Industriegesellschaften aus Sicht des Statistischen Bundesamtes aus mehreren Gründen eine Herausforderung darstellt: Zunächst sind Unternehmen des informellen Sektors definitionsgemäß in vorhandenen Daten der Verwaltung kaum erfasst (und für die Gesamtwirtschaft auch wenig bedeutend). Soweit es um die Erfassung der informellen Beschäftigung z. B. in Haushaltsbefragungen geht, ist zudem anzumerken, dass insbesondere nicht gemeldete Tätigkeiten nur schwer zuverlässig zu erfassen sind. Schließlich ist der der Empfehlung zugrunde liegende konzeptionelle Rahmen nicht ohne weiteres auf die Situation in fortgeschrittenen Industriegesellschaften zu übertragen.

Bei der Entwicklung oder Überarbeitung der Konzepte, Definitionen und Methoden, die bei der Erstellung von Daten, Statistiken und Indikatoren zur informellen Wirtschaft verwendet werden, sollten die Mitglieder nach **Absatz 37** die einschlägigen Leitlinien der Internationalen Arbeitsorganisation berücksichtigen, insbesondere und soweit angebracht die von der 17. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahr 2003 angenommenen Leitlinien zu einer statistischen Definition der informellen Beschäftigung und ihre späteren Aktualisierungen.

Es wird auf die Aufführungen zu Absatz 36 Buchstaben a und b verwiesen.

IX. Durchführung

Absätze 38 bis 42 enthalten Vorgaben, wie die Mitgliedstaaten die gemachten Empfehlungen innerstaatlich umsetzen sollten. Dies schließt u. a. - in Absprache mit allen relevanten Beteiligten - gesetzgeberische Maßnahmen, politische Programme sowie die Evaluation der eingeleiteten Maßnahmen mit ein. Ferner sollten sie die internationalen Instrumente der IAO oder der VN berücksichtigen.

Deutschland verfügt bereits über einen Großteil der in der Empfehlung geforderten Maßnahmen und Regelungen. Da sich der Inhalt der Empfehlung vornehmlich an den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern richtet, finden einzelne Absätze keine Anwendbarkeit in Deutschland. Diese Maßnahmen und Regelungen können daher nicht umgesetzt werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anlage

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

Empfehlung 204

EMPFEHLUNG BETREFFEND DEN ÜBERGANG VON DER INFORMELLEN ZUR FORMELLEN WIRTSCHAFT

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation,

die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 1. Juni 2015 zu ihrer einhundertvierten Tagung zusammengetreten ist,

ist sich dessen bewusst, dass die starke Verbreitung der informellen Wirtschaft in all ihren Aspekten eine bedeutende Herausforderung für die Rechte der Erwerbstätigen, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, und für den Sozialschutz, für menschenwürdige Arbeitsbedingungen, für inklusive Entwicklung und für die Rechtsstaatlichkeit darstellt und sich nachteilig auf die Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen, die öffentlichen Einnahmen und den Handlungsspielraum der Regierungen, insbesondere in Bezug auf die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, die Solidität der Institutionen und den fairen Wettbewerb in nationalen und internationalen Märkten auswirkt,

anerkennt, dass die meisten Menschen nicht freiwillig in der informellen Wirtschaft tätig werden, sondern als Folge mangelnder Möglichkeiten in der formellen Wirtschaft und wegen des Fehlens anderer Existenzgrundlagen,

weist darauf hin, dass Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit – die Verweigerung von Rechten bei der Arbeit, das Fehlen von ausreichenden Chancen auf eine qualitativ gute Beschäftigung, unzulänglicher sozialer Schutz und das Fehlen von sozialem Dialog – in der informellen Wirtschaft am ausgeprägtesten sind,

anerkennt, dass Informalität vielfältige Ursachen hat, die insbesondere ordnungspolitische und strukturelle Fragen betreffen, und dass staatliche Maßnahmen den Prozess des Übergangs zur formellen Wirtschaft im Rahmen eines sozialen Dialogs beschleunigen können,

erinnert an die Erklärung von Philadelphia, 1944, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948, die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, 1998, und die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008,

bekräftigt die Bedeutung der acht grundlegenden Übereinkommen der IAO und anderer einschlägiger internationaler Arbeitsnormen und Instrumente der Vereinten Nationen, die im Anhang aufgeführt sind,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

erinnert an die Entschließung und die Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und den informellen Sektor, die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 90. Tagung (2002) angenommen wurden, und an andere relevante Entschließungen und Schlussfolgerungen, die im Anhang aufgeführt sind,

bekräftigt, dass der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft für das Erzielen einer inklusiven Entwicklung und die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle wesentlich ist,

anerkennt, dass die Mitglieder dringende und geeignete Maßnahmen treffen müssen, um den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft für Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten zu ermöglichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die bestehenden Existenzgrundlagen während des Übergangs gewahrt und verbessert werden,

anerkennt, dass den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bei der Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft eine bedeutende und aktive Rolle zufällt,

hat beschlossen, verschiedene Anträge anzunehmen betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, eine Frage, die den fünften Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, und

dabei bestimmt, dass diese Anträge die Form einer Empfehlung erhalten sollen.

Die Konferenz nimmt heute, am 12. Juni 2015, die folgende Empfehlung an, die als Empfehlung betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, bezeichnet wird.

I. Ziele und Geltungsbereich

1. Diese Empfehlung bietet den Mitgliedern Orientierungshilfe, um:

a) den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft für Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten zu erleichtern und dabei die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu achten und die Möglichkeiten für Einkommenssicherheit, Existenzgrundlagen und Unternehmertum sicherzustellen;

b) die Schaffung, die Sicherung und die Nachhaltigkeit von Unternehmen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft und die Kohärenz der makroökonomischen, Beschäftigungs-, Sozialschutz- und sonstigen sozialpolitischen Maßnahmen zu fördern;

c) die Informalisierung von Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft zu verhindern.

2. Der Ausdruck „informelle Wirtschaft“ im Sinne dieser Empfehlung:

a) bezieht sich auf alle Wirtschaftstätigkeiten von Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten, die – in Gesetz oder Praxis – von förmlichen Regelungen nicht oder unzureichend erfasst werden;

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

b) umfasst keine unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere die Erbringung von Dienstleistungen oder die Herstellung, den Verkauf, den Besitz oder die Verwendung von Waren, die gesetzlich verboten sind, einschließlich der unerlaubten Herstellung von und des unerlaubten Handels mit Drogen, der unerlaubten Herstellung von und des unerlaubten Handels mit Schusswaffen, des Menschenhandels und der Geldwäsche, wie sie in den einschlägigen internationalen Übereinkünften definiert sind.

3. Im Sinne dieser Empfehlung umfasst der Ausdruck „Wirtschaftseinheiten“ in der informellen Wirtschaft:

a) Einheiten, die Arbeitskräfte beschäftigen;

b) Einheiten, die Personen gehören, die allein oder mit Hilfe von unbezahlt mithelfenden Familienarbeitskräften selbständig erwerbstätig sind;

c) Genossenschaften sowie Einheiten der sozialen und solidarischen Wirtschaft.

4. Diese Empfehlung gilt für alle Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten – einschließlich Unternehmen, Unternehmerinnen und Unternehmern und Haushalten – in der informellen Wirtschaft, insbesondere für:

a) die Personen, die in der informellen Wirtschaft Wirtschaftseinheiten besitzen und betreiben, darunter:

   i) selbständig Erwerbstätige;

   ii) Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber;

   iii) Mitglieder von Genossenschaften und von Einheiten der sozialen und solidarischen Wirtschaft;

b) unbezahlt mithelfende Familienarbeitskräfte, ungeachtet dessen, ob sie in Wirtschaftseinheiten in der formellen oder informellen Wirtschaft tätig sind;

c) Beschäftigte, die informelle Tätigkeiten in oder für formelle Betriebe oder in oder für Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft ausüben, insbesondere in der Unterauftragsvergabe und in Lieferketten oder als bezahlte, von Haushalten beschäftigte Haushaltsangestellte;

d) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in nicht anerkannten oder nicht geregelten Arbeitsverhältnissen.

5. Informelle Arbeit ist in allen Sektoren der Wirtschaft sowohl im öffentlichen als auch im privaten Raum anzutreffen.

6. Bei der Durchführung der Bestimmungen der Absätze 2 bis 5 und in Anbetracht der vielfältigen Formen der informellen Wirtschaft in den Mitgliedstaaten sollte die zuständige Stelle Art und Umfang der informellen Wirtschaft im Sinne dieser Empfehlung und ihre Beziehung zur formellen Wirtschaft ermitteln. Dabei sollte sich die zuständige Stelle auf dreigliedrige Mechanismen stützen, an denen sich die maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände umfassend beteiligen, denen entsprechend der innerstaatlichen Praxis Vertreterinnen und Vertreter von mitgliedschaftsbasierten repräsentativen Verbänden der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten der informellen Wirtschaft angehören sollten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Leitgrundsätze

7. Die Mitglieder sollten bei der Ausarbeitung von kohärenten und integrierten Strategien zur Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft Folgendes berücksichtigen:

a) die Vielfalt der Merkmale, Umstände und Bedürfnisse der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft und die Notwendigkeit, diese Vielfalt mit maßgeschneiderten Ansätzen anzugehen;

b) die landesspezifischen Umstände, Gesetzgebung, politische Maßnahmen, Praktiken und Prioritäten für den Übergang zur formellen Wirtschaft;

c) die Tatsache, dass unterschiedliche und vielfältige Strategien angewandt werden können, um den Übergang zur formellen Wirtschaft zu erleichtern;

d) die Notwendigkeit von Kohärenz und Koordinierung über ein breites Spektrum von Politikbereichen bei der Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft;

e) die wirksame Förderung und den wirksamen Schutz der Menschenrechte aller in der informellen Wirtschaft Tätigen;

f) die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle durch Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in Gesetz und Praxis;

g) die aktuellen internationalen Arbeitsnormen, die in bestimmten Politikbereichen eine Orientierung bieten (siehe Anhang);

h) die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Nichtdiskriminierung;

i) die Notwendigkeit, denjenigen besondere Beachtung zu schenken, die für die schwerwiegendsten Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in der informellen Wirtschaft besonders anfällig sind, insbesondere Frauen, junge Menschen, Migranten, ältere Menschen, indigene und in Stämmen lebende Völker, mit HIV lebende oder von HIV oder Aids betroffene Personen, Personen mit Behinderungen, Hausangestellte und Subsistenzbauern;

j) während des Übergangs zur formellen Wirtschaft die Erhaltung und Erweiterung des unternehmerischen Potenzials, der Kreativität, der Dynamik, der Fähigkeiten und der Innovationskraft der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft;

k) die Notwendigkeit eines ausgewogenen Ansatzes, der Anreize mit Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften verbindet;

l) die Notwendigkeit, die bewusste Umgehung der oder den bewussten Ausstieg aus der formellen Wirtschaft, um Steuern und Abgaben sowie die Anwendung von sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften zu vermeiden, zu verhindern und zu bestrafen.

III. Rechtlicher und politischer Rahmen

8. Die Mitglieder sollten eine sachgemäße Beurteilung und Diagnose der Faktoren, Merkmale, Ursachen und Umstände der Informalität im innerstaatlichen Kontext durchführen und dies bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechts-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vorschriften und politischen und anderen Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft zugrunde legen.

9. Die Mitglieder sollten innerstaatliche Rechtsvorschriften oder sonstige Maßnahmen annehmen, überprüfen und durchsetzen, um sicherzustellen, dass alle Gruppen von Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten angemessen erfasst und geschützt sind.

10. Die Mitglieder sollten sicherstellen, dass die innerstaatlichen Entwicklungsstrategien oder -pläne sowie die Armutsbekämpfungsstrategien und die Budgets einen integrierten Politikrahmen zur Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft enthalten, wobei gegebenenfalls die Rolle verschiedener Regierungsebenen berücksichtigt werden sollte.

11. Dieser integrierte Politikrahmen sollte sich auf Folgendes beziehen:

a) die Förderung von Strategien für nachhaltige Entwicklung, Armutsbeseitigung und inklusives Wachstum sowie die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft;

b) die Schaffung eines geeigneten rechtlichen und regulatorischen Rahmens;

c) die Förderung eines günstigen Umfelds für Unternehmen und Investitionen;

d) die Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit;

e) die Organisierung und Vertretung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zur Förderung des sozialen Dialogs;

f) die Förderung der Gleichstellung und die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung und Gewalt am Arbeitsplatz, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt;

g) die Förderung des Unternehmertums, kleinster, kleiner und mittlerer Unternehmen und anderer Formen von Geschäftsmodellen und Wirtschaftseinheiten, wie Genossenschaften und andere Einheiten der sozialen und solidarischen Wirtschaft;

h) Zugang zu Bildung, lebenslangem Lernen und Qualifikationsentwicklung;

i) Zugang zu Finanzdiensten, insbesondere durch einen regulatorischen Rahmen, der einen inklusiven Finanzsektor fördert;

j) Zugang zu Dienstleistungen für Unternehmen;

k) Zugang zu Märkten;

l) Zugang zu Infrastruktur und Technologie;

m) die Förderung von sektorspezifischen Maßnahmen;

n) die Einrichtung von Basisniveaus für Sozialschutz, wo sie nicht bestehen, und die Ausweitung des Erfassungsbereichs der sozialen Sicherheit;

o) die Förderung von lokalen Entwicklungsstrategien, sowohl auf dem Land als auch in den Städten, einschließlich eines regulierten Zugangs zur Nutzung des öffentlichen Raums und eines regulierten Zugangs zu öffentlichen natürlichen Ressourcen zur Existenzsicherung;

p) eine wirksame Politik für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit;

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

q) leistungsfähige und wirksame Arbeitsaufsichtsdienste;

r) Einkommenssicherheit, einschließlich einer angemessen gestalteten Mindestlohnpolitik;

s) einen wirksamen Zugang zur Justiz;

t) internationale Kooperationsmechanismen.

12. Bei der Erstellung und Umsetzung eines integrierten Politikrahmens sollten die Mitglieder eine Koordination verschiedener Regierungsebenen und eine Zusammenarbeit zuständiger Gremien und Behörden sicherstellen, insbesondere der Steuerbehörden, der Träger der sozialen Sicherheit, der Arbeitsaufsichtsdienste, der Zollbehörden, der für Migration zuständigen Stellen und der Arbeitsvermittlungsdienste, und das je nach den innerstaatlichen Umständen.

13. Die Mitglieder sollten die Bedeutung der Wahrung der Möglichkeiten zur Einkommenssicherheit von Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten beim Übergang zur formellen Wirtschaft anerkennen, indem sie diesen Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten die Mittel zur Verfügung stellen, um die Anerkennung ihres bestehenden Eigentums zu erlangen, und indem sie die Mittel zur Verfügung stellen, Eigentumsrechte und den Zugang zu Land zu formalisieren.

IV. Beschäftigungspolitik

14. Bei der Verfolgung des Ziels, in der formellen Wirtschaft hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen, sollten die Mitglieder eine innerstaatliche Beschäftigungspolitik im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, formulieren und umsetzen und die volle, menschenwürdige, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu einem zentralen Ziel in ihrer innerstaatlichen Strategie oder ihrem innerstaatlichen Plan für Entwicklung und Wachstum machen.

15. Die Mitglieder sollten die Umsetzung eines umfassenden beschäftigungspolitischen Rahmens auf der Grundlage dreigliedriger Konsultationen fördern, der die folgenden Elemente umfassen kann:

a) eine beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politik, die die Gesamtnachfrage, produktive Investitionen und den Strukturwandel unterstützt, nachhaltige Unternehmen fördert, das Vertrauen der Wirtschaft stärkt und Ungleichheiten angeht;

b) eine Handels-, Industrie-, Steuer-, Sektor- und Infrastrukturpolitik, die die Beschäftigung fördert, die Produktivität steigert und strukturelle Transformationsprozesse erleichtert;

c) eine Unternehmenspolitik, die nachhaltige Unternehmen und insbesondere die Bedingungen für ein günstiges Umfeld fördert, unter Berücksichtigung der Entschließung und der Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 96. Tagung (2007) angenommen hat, einschließlich der Unterstützung von kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen und von Unternehmertum, und einschließlich wohldurchdachter, transparenter und gut kommunizierter Vorschriften zur Erleichterung der Formalisierung und des fairen Wettbewerbs;

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

d) eine Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktinstitutionen, um Haushalten mit niedrigem Einkommen dabei zu helfen, einen Weg aus der Armut zu finden und Zugang zu einer frei gewählten Beschäftigung zu erlangen, wie eine angemessen gestaltete Lohnpolitik einschließlich Mindestlöhnen, Sozialschutzsysteme einschließlich Geldtransfers, öffentliche Beschäftigungsprogramme und -garantien und Arbeitsvermittlungsdienste, die eine große Anzahl der in der informellen Wirtschaft Tätigen besser erreichen;

e) eine Arbeitsmigrationspolitik, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts Rechnung trägt und menschenwürdige Arbeit und die Rechte von Wanderarbeitnehmerinnen und Wanderarbeitnehmern fördert;

f) Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, die das lebenslange Lernen unterstützen, den sich entwickelnden Bedürfnissen des Arbeitsmarkts und neuen Technologien Rechnung tragen und früher Erlerntes, beispielsweise durch informelle Lehrlingsausbildungssysteme, anerkennen und so die Möglichkeiten für eine formelle Beschäftigung erweitern;

g) umfassende Aktivierungsmaßnahmen, um jungen Menschen, insbesondere benachteiligten Jugendlichen, den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu erleichtern, wie Jugendgarantieprogramme für den Zugang zu Ausbildung und fortgesetzter produktiver Beschäftigung;

h) Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit zur Arbeit, insbesondere für Langzeitarbeitslose, Frauen und andere benachteiligte Gruppen;

i) relevante, zugängliche und aktuelle Arbeitsmarktinformationssysteme.

V. Rechte und sozialer Schutz

16. Die Mitglieder sollten Maßnahmen ergreifen, um menschenwürdige Arbeit zu erreichen und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für die in der informellen Wirtschaft Tätigen zu achten, zu fördern und umzusetzen, nämlich:

a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;

b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;

c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;

d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

17. Die Mitglieder sollten:

a) unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um die unsicheren und ungesunden Arbeitsbedingungen anzugehen, durch die Arbeit in der informellen Wirtschaft oft gekennzeichnet ist;

b) Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft fördern und ausweiten.

18. Im Rahmen des Übergangs zur formellen Wirtschaft sollten die Mitglieder schrittweise auf alle Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft in Gesetz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Praxis soziale Sicherheit, Mutterschutz, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und einen Mindestlohn ausdehnen, der den Bedürfnissen der Erwerbstätigen Rechnung trägt und relevante Faktoren berücksichtigt, insbesondere die Lebenshaltungskosten und das allgemeine Lohnniveau in ihrem Land.

19. Bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung innerstaatlicher Basisniveaus für Sozialschutz im Rahmen ihres Systems der sozialen Sicherheit und bei der Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft sollten die Mitglieder den Bedürfnissen und Umständen der in der informellen Wirtschaft Tätigen und ihrer Familien besondere Beachtung schenken.

20. Im Rahmen des Übergangs zur formellen Wirtschaft sollten die Mitglieder schrittweise den Deckungsumfang der Sozialversicherung auf die in der informellen Wirtschaft Tätigen ausweiten und, falls erforderlich, die Verwaltungsverfahren, die Leistungen und die Beiträge unter Berücksichtigung ihrer Beitragszahlungsfähigkeit anpassen.

21. Die Mitglieder sollten die Bereitstellung von bezahlbaren, qualitativ guten Kinderbetreuungs- und sonstigen Betreuungsdiensten und den Zugang zu ihnen unterstützen, um die Gleichstellung der Geschlechter im Unternehmertum und bei den Beschäftigungsmöglichkeiten zu fördern und den Übergang zur formellen Wirtschaft zu ermöglichen.

VI. Anreize, Einhaltung von Vorschriften und Durchsetzung

22. Die Mitglieder sollten geeignete Maßnahmen treffen, auch durch eine Verbindung von vorbeugenden Maßnahmen, Rechtsdurchsetzung und wirksamen Strafmaßnahmen, um Steuerhinterziehung und die Umgehung von Sozialabgaben, Arbeitsgesetzen und weiteren Vorschriften anzugehen. Etwaige Anreize sollten mit der Erleichterung des wirksamen und rechtzeitigen Übergangs von informellen zur formellen Wirtschaft verbunden werden.

23. Die Mitglieder sollten, wo dies angebracht ist, die Hürden für den Übergang zur formellen Wirtschaft abbauen und Maßnahmen ergreifen, um Korruptionsbekämpfung und gute Regierungsführung zu fördern.

24. Die Mitglieder sollten Anreize für einen effektiven Übergang zur formellen Wirtschaft bieten und die damit verbundenen Vorteile fördern, einschließlich eines verbesserten Zugangs zu Dienstleistungen für Unternehmen, Finanzierung, Infrastruktur, Märkten, Technologie, Bildungs- und Qualifizierungsprogrammen und Eigentumsrechten.

25. Im Hinblick auf die Formalisierung von kleinsten und kleinen Wirtschaftseinheiten sollten die Mitglieder:

a) Reformen im Bereich der Unternehmensgründung durchführen, indem die Registrierungskosten gesenkt werden und die Dauer des Verfahrens verkürzt wird und indem der Zugang zu Diensten verbessert wird, beispielsweise durch Informations- und Kommunikationstechnologien;

b) die Kosten für die Einhaltung von Vorschriften durch die Einführung von vereinfachten Steuer- und Abgabenveranlagungs- und Zahlungssystemen senken;

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

c) den Zugang zur öffentlichen Beschaffung im Einklang mit der innerstaatlichen Gesetzgebung, einschließlich der Arbeitsgesetzgebung fördern, und zwar durch Maßnahmen wie die Anpassung von Beschaffungsverfahren und -volumen, die Bereitstellung von Ausbildung und Beratung zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen und die Reservierung von Quoten für diese Wirtschaftseinheiten;

d) den Zugang zu inklusiven Finanzdiensten, wie Kredit und Eigenkapital, Zahlungs- und Versicherungsdienste, Sparprodukte und Garantiesysteme, die auf die Größe und Bedürfnisse dieser Unternehmen zugeschnitten sind, verbessern;

e) den Zugang zu unternehmerischer Ausbildung, zu Qualifikationsentwicklung und zu maßgeschneiderten Unternehmensentwicklungsdiensten verbessern;

f) den Zugang zur sozialen Sicherheit verbessern.

26. Die Mitglieder sollten geeignete Mechanismen einrichten oder bestehende Mechanismen überprüfen mit dem Ziel, die Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, insbesondere die Anerkennung und die Durchsetzung von Arbeitsverhältnissen, sicherzustellen, um den Übergang zur formellen Wirtschaft zu erleichtern.

27. Die Mitglieder sollten über ein angemessenes und geeignetes Aufsichtssystem verfügen, den Erfassungsbereich der Arbeitsaufsicht auf alle Arbeitsplätze in der informellen Wirtschaft ausweiten, um die Erwerbstätigen zu schützen, und für Vollzugsorgane Orientierungshilfe bereitstellen, einschließlich zur Frage des Umgangs mit den Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft.

28. Die Mitglieder sollten Maßnahmen ergreifen, um die wirksame Bereitstellung von Informationen, die Unterstützung im Hinblick auf die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie den Kapazitätsaufbau für die betroffenen Akteure zu gewährleisten.

29. Die Mitglieder sollten effiziente und zugängliche Beschwerde- und Einspruchsverfahren einrichten.

30. Die Mitglieder sollten vorbeugende und geeignete Abhilfemaßnahmen vorsehen, um den Übergang zur formellen Wirtschaft zu erleichtern, und sicherstellen, dass die im Fall der Nichteinhaltung von Vorschriften gesetzlich vorgesehenen verwaltungsrechtlichen, zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Strafmaßnahmen angemessen sind und konsequent durchgesetzt werden.

VII. Vereinigungsfreiheit, sozialer Dialog und die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

31. Die Mitglieder sollten sicherstellen, dass die in der informellen Wirtschaft Tätigen Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen genießen, insbesondere das Recht, Organisationen, Verbände und Dachverbände ihrer Wahl zu gründen und ihnen, vorbehaltlich der Satzung der betreffenden Organisation, beizutreten.

32. Die Mitglieder sollten ein förderliches Umfeld schaffen, damit Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihr

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vereinigungsrecht und ihr Recht zu Kollektivverhandlungen ausüben und beim Übergang zur formellen Wirtschaft am sozialen Dialog teilnehmen können.

33. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sollten gegebenenfalls die Mitgliedschaft und die Dienstleistungen auf Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft ausdehnen.

34. Die Mitglieder sollten bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Bewertung von politischen Maßnahmen und Programmen, die für die informelle Wirtschaft einschließlich ihrer Formalisierung von Bedeutung sind, die maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, denen entsprechend der innerstaatlichen Praxis Vertreterinnen und Vertreter von mitgliedschaftsbasierten repräsentativen Verbände der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten der informellen Wirtschaft angehören sollten, anhören und ihre aktive Mitwirkung fördern.

35. Die Mitglieder und die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können das Internationale Arbeitsamt um Unterstützung ersuchen, um die Fähigkeiten der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und, wo sie bestehen, der repräsentativen Verbände der in der informellen Wirtschaft Tätigen zu stärken, Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten der informellen Wirtschaft im Hinblick auf die Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft zu unterstützen.

VIII. Datenerhebung und Überwachung

36. Die Mitglieder sollten in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden regelmäßig:

a) soweit möglich und angebracht, nach Geschlecht, Alter, Arbeitsstätte und sonstigen spezifischen sozioökonomischen Merkmalen aufgeschlüsselte Statistiken über den Umfang und die Zusammensetzung der informellen Wirtschaft, einschließlich der Zahl der informellen Wirtschaftseinheiten, der Zahl der Erwerbstätigen und ihrer Sektoren erheben, auswerten und verbreiten;

b) die Fortschritte auf dem Weg zur Formalisierung überwachen und bewerten.

37. Bei der Entwicklung oder Überarbeitung der Konzepte, Definitionen und Methoden, die bei der Erstellung von Daten, Statistiken und Indikatoren zur informellen Wirtschaft verwendet werden, sollten die Mitglieder die einschlägigen Leitlinien der Internationalen Arbeitsorganisation berücksichtigen, insbesondere und soweit angebracht die von der 17. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahr 2003 angenommenen Leitlinien zu einer statistischen Definition der informellen Beschäftigung und ihre späteren Aktualisierungen.

IX. Durchführung

38. Die Mitglieder sollten die Bestimmungen dieser Empfehlung nach Beratung mit den maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, denen entsprechend der innerstaatlichen Praxis Vertreter von mitgliedschaftsbasierten repräsentativen Verbänden der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten der informellen Wirtschaft angehören sollten, je nachdem durch eines oder eine Verbindung der folgenden Mittel durchführen:

a) innerstaatliche Rechtsvorschriften;

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

b) Gesamtarbeitsverträge;

c) politische Maßnahmen und Programme;

d) wirksame Koordinierung zwischen Regierungsstellen und anderen interessierten Kreisen;

e) institutioneller Kapazitätsaufbau und Ressourcenmobilisierung;

f) sonstige der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis entsprechende Maßnahmen.

39. Die Mitglieder sollten gegebenenfalls regelmäßig eine Überprüfung der Wirksamkeit der politischen Strategien und Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft nach Beratung mit den maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, denen entsprechend der innerstaatlichen Praxis Vertreterinnen und Vertreter von mitgliedschaftsbasierten repräsentativen Verbänden der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft angehören sollten, durchführen.

40. Die Mitglieder sollten bei der Festlegung, Entwicklung, Durchführung und regelmäßigen Überprüfung der zur Erleichterung des Übergangs zur formellen Wirtschaft getroffenen Maßnahmen die Leitlinien der für die informelle Wirtschaft relevanten Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation und der Vereinten Nationen berücksichtigen, die im Anhang aufgeführt sind.

41. Keine Bestimmung dieser Empfehlung sollte so ausgelegt werden, als würde dadurch der Schutz verringert, der den in der informellen Wirtschaft Tätigen durch andere Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation geboten wird.

42. Der Anhang kann vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes abgeändert werden. Jeder so abgeänderte Anhang ersetzt nach Genehmigung durch den Verwaltungsrat den vorhergehenden Anhang und wird den Mitgliedern der Internationalen Arbeitsorganisation übermittelt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anhang

Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation und der Vereinten Nationen, die für die Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft relevant sind

INSTRUMENTE DER INTERNATIONALEN ARBEITSORGANISATION

Grundlegende Übereinkommen

– Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, und Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930

– Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948

– Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949

– Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951

– Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957

– Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958

– Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973

– Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999

Ordnungspolitische Übereinkommen:

– Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947 [und Protokoll, 1995]

– Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964

– Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969

– Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sonstige Instrumente

Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und Arbeitsbeziehungen

– Übereinkommen (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975

– Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981

Chancengleichheit und Gleichbehandlung

– Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981

Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsförderung

– Empfehlung (Nr. 122) betreffend die Beschäftigungspolitik, 1964

– Übereinkommen (Nr. 159) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983

– Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984

– Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997

– Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998

– Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002

– Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006

Berufsberatung und -bildung

– Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975

– Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004

Löhne

– Übereinkommen (Nr. 94) und Empfehlung (Nr. 84) über Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge), 1949

– Übereinkommen (Nr. 131) und Empfehlung (Nr. 135) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Arbeitsschutz

– Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981

– Übereinkommen (Nr. 184) und Empfehlung (Nr. 192) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001

– Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006

Soziale Sicherheit

– Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952

– Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012

Mutterschutz

– Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000

Wanderarbeitnehmerinnen und Wanderarbeitnehmer

– Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949

– Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975

HIV und Aids

– Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010

Indigene und Stammesvölker

– Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989

Bestimmte Arbeitnehmergruppen

– Übereinkommen (Nr. 177) über Heimarbeit, 1996

– Übereinkommen (Nr. 189) und Empfehlung (Nr. 201) über Hausangestellte, 2011

Entschließungen der Internationalen Arbeitskonferenz

– Entschließung und Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 96. Tagung (2007)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

– Entschließung und Schlussfolgerungen über die Krise der Jugendbeschäftigung, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 101. Tagung (2012)

– Entschließung und Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 103. Tagung

Instrumente der Vereinten Nationen

– Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948

– Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1966

– Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966

– Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.